

Materia: Derecho
Administrativo

Tema: Acto administrativo

Total Máximas: 20

Diferencia entre la firmeza de los actos administrativos en sede administrativa y la cosa juzgada judicial. , **Sentencia Nro. 01107 del 19/06/2001. Sala Político Administrativa.**



La potestad de autotutela de la Administración. , **Sentencia Nro. 01107 del 19/06/2001. Sala Político Administrativa.**



La revisión de los actos administrativos y la cosa juzgada judicial. , **Sentencia Nro. 01107 del 19/06/2001. Sala Político Administrativa.**

MAGISTRADO PONENTE: HADEL MOSTAFA PAOLINI

Exp. N° 16568

El 26 de octubre de 1999, el ciudadano **VIRGILIO ELÍAS VELÁSQUEZ ESTRADA**, asistido por el abogado Israel Payares, inscrito en el Inpreabogado bajo el N° 3.339, interpuso ante la Sala Político-Administrativa de la entonces Corte Suprema de Justicia, recurso contencioso administrativo de nulidad, contra el acto administrativo de efectos particulares contenido en la Resolución N° 1703, emanada del **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRÍA** (hoy Ministerio de la Producción y el Comercio), en fecha 30 de abril de 1999, mediante la cual se declaró que no había materia sobre la cual decidir en el recurso jerárquico interpuesto el 18 de marzo de 1999, contra la negativa del Instituto Agrario Nacional de revisar y declarar la nulidad absoluta del acto administrativo dictado en fecha 4 de agosto de 1988, a través del cual se le jubiló de oficio del cargo que como Jefe de División de Finanzas desempeñaba en el mencionado Instituto.

En fecha 27 de octubre de 1999, se dio cuenta en Sala del mencionado recurso y sus anexos y, por auto de la misma fecha, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se acordó oficiar al Ministerio de Agricultura y Cría (hoy Ministerio de la Producción y el Comercio), a los fines de que remitiera a esta Sala el expediente administrativo correspondiente al caso de autos.

Por diligencia de fecha 20 de enero de 2000, el ciudadano Virgilio Elías Velásquez Estrada, actuando en su condición de recurrente, asistido por el abogado Hervíz González solicitó a la Secretaría de esta Sala, visto que el Ministerio de la Producción y el Comercio no había remitido el expediente administrativo solicitado, se sirviera pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación a los fines de la continuación del procedimiento.

Por auto de fecha 25 de enero de 2000, la Secretaría de esta Sala acordó remitir las actuaciones al Juzgado de Sustanciación a los fines de que se pronunciará sobre la admisión del recurso.

En auto de fecha 2 de marzo de 2000, el Juzgado de Sustanciación admitió el recurso interpuesto cuanto ha lugar en derecho y de conformidad con lo establecido en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia acordó notificar a los ciudadanos Fiscal General de la República y Procurador General de la República, e igualmente, ordenó librar el cartel de emplazamiento al cual alude el referido artículo. Asimismo, se ordenó oficiar al Ministro de la Producción y el Comercio, remitiéndole para

su conocimiento copia certificada del auto y solicitándole nuevamente se sirviera remitir el expediente administrativo relacionado con el presente caso.

En Oficio N° 1488 de fecha 29 de marzo de 2000, el Ministro de la Producción y el Comercio remitió a esta Sala el expediente administrativo solicitado, el cual fue recibido el día 31 del mismo mes y año.

Por auto de fecha 04 de abril de 2000, visto el oficio N° 1488 remitido por el Ministro de la Producción y el Comercio, se ordenó agregar el mismo al expediente y formar pieza separada con los antecedentes administrativos.

El 27 de abril de 2000, la parte recurrente en el presente juicio, visto que el Ministro de la Producción y el Comercio, en fecha 29 de marzo de 2000, remitió a esta Sala copia certificada del expediente administrativo solicitó se oficiara nuevamente al mencionado Ministro, a los fines de que remitiera los antecedentes administrativos en original relacionado con el presente caso.

En auto de fecha 02 de mayo de 2000, el Juzgado de Sustanciación, vista la diligencia presentada por la parte recurrente el día 27 de abril del mismo año, acordó oficiar al Ministro de la Producción y el Comercio a los fines que remitiera el expediente administrativo original relacionado con el caso de autos.

El 16 de mayo de 2000, se libró el cartel de emplazamiento ordenado en el auto de admisión, el cual fue consignado por la parte recurrente el día 18 del mismo mes y año, siendo publicado en el diario “Ultimas Noticias” de la misma fecha. Igualmente, el 23 de mayo de 2000 se acordó agregar el referido cartel de citación a los autos que conforman el presente expediente.

En fecha 21 de junio de 2000, la parte recurrente consignó escrito de promoción de pruebas de conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 110 del Código de Procedimiento Civil.

En auto de fecha 22 de junio de 2000, el Juzgado de Sustanciación, visto el escrito de pruebas consignado por la parte recurrente, acordó su reserva hasta el día siguiente a aquél en que se venza el lapso de promoción de pruebas.

Por auto de fecha 11 de julio de 2000, el Juzgado de Sustanciación admitió las pruebas promovidas por la parte recurrente por no ser las mismas manifiestamente ilegales ni impertinentes, salvo su apreciación en la definitiva. Asimismo, por cuanto las pruebas

promovidas en el presente caso no requerían de evacuación, acordó pasar el expediente a la Sala a los fines de la continuación del procedimiento, el cual fue recibido el día 12 de julio de 2000.

En fecha 18 de julio de 2000, se designó ponente en el presente expediente al Magistrado José Rafael Tinoco y se fijó el quinto día de despacho siguiente para comenzar la relación de la causa.

El 27 de julio de 2000, comenzó la relación de la causa, fijándose de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia el acto de informes para el primer día de despacho siguiente, una vez transcurridos quince días continuos, contados a partir de la referida fecha, inclusive.

El 19 de septiembre de 2000, día fijado para que tuviera lugar el acto de informes, se dejó constancia que al mismo comparecieron tanto la parte recurrente como el sustituto del Procurador General de la República, las cuales consignaron sus respectivos escritos, acordándose agregar los mismos a los autos.

El 25 de septiembre de 2000, se recibió en el Juzgado de Sustanciación el Oficio N° GRH-21 de fecha 30 de agosto de 2000, mediante el cual el Gerente de Recursos Humanos del Instituto Agrario Nacional remitió a esta Sala el expediente administrativo en original solicitado.

El 27 de septiembre de 2000, la parte recurrente presentó escrito mediante el cual realizó observaciones al informe presentado por el sustituto del Procurador General de la República.

El 7 de noviembre de 2000, terminó la relación de la causa en el presente juicio y se dijo “Vistos”.

El 22 de noviembre de 2000, la parte recurrente solicitó se pasara el expediente al Magistrado ponente a los fines de que esta Sala dictase la decisión correspondiente.

En diligencia presentada en fecha 18 de enero de 2001, la parte recurrente, vista la reincorporación de nuevos Magistrados a esta Sala Político-Administrativa solicitó se reasignara la ponencia del presente expediente.

En fecha 23 de enero de 2001, en virtud de la designación de los Magistrados HADEL MOSTAFÁ PAOLINI y YOLANDA JAIMES GUERRERO, y la ratificación del Magistrado LEVIS IGNACIO ZERPA, por la Asamblea Nacional en sesión de fecha 20 de

diciembre de 2000, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.105 del día 22 del mismo mes y año, se reconstituyó la Sala Político-Administrativa el 27 de diciembre de dicho año, se ordenó la continuación de la presente causa en el estado en que se encontraba y se designó ponente al Magistrado **HADEL MOSTAFÁ PAOLINI**, quien con tal carácter suscribe la presente decisión.

El 31 de enero de 2001, la parte recurrente solicitó a esta Sala emitiera pronunciamiento sobre el fondo de la causa.

Realizado el estudio de las actas que conforman el presente expediente, esta Sala Político-Administrativa pasa a dictar sentencia previa las siguientes consideraciones:

I

DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto administrativo recurrido es el contenido en la Resolución N° 1703, emanada del **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRÍA** (hoy Ministerio de la Producción y el Comercio) de fecha 30 de abril de 1999, mediante la cual se declaró que no había materia sobre la cual decidir en el recurso jerárquico interpuesto el 18 de marzo de 1999, contra la negativa del Instituto Agrario Nacional de revisar y declarar la nulidad absoluta del acto administrativo dictado en fecha 4 de agosto de 1988, a través del cual se acordó jubilar de oficio al recurrente del cargo que como Jefe de División de Finanzas desempeñaba en el mencionado Instituto. Dicho acto dispone lo que se transcribe a continuación:

“(…)

Me dirijo a usted, en la oportunidad de dar respuesta de conformidad con lo pautado en el artículo 2° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a su comunicación recibida el 18 de marzo de 1999, en la cual reitera planteamientos relacionados con el Acto Administrativo de fecha 4-8-88, mediante el cual se le otorgó la jubilación de oficio.

En este sentido, me permito señalarle que en su oportunidad legal, usted ejerció todos los recursos administrativos con lo cual según lo dispuesto por el artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, quedaba abierta la vía contencioso administrativa. Posteriormente usted hizo uso de esta vía, y ejerció los recursos jurisdiccionales que resultaban pertinentes, (intentando incluso un Amparo Constitucional), los cuales según sus propias palabras fueron oídos y decididos por las instancias competentes.

En este orden de ideas, es pertinente recordarle que la cosa juzgada administrativa es una consecuencia directa de la firmeza del acto cuando ya no se puede impugnar, y el particular no puede reclamar contra el, adquiere fuerza de cosa juzgada y es irrevocable.

Al respecto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 19, ordinal 2° se refiere al acto definitivo.

La norma mencionada sanciona con nulidad absoluta, al acto que resuelve un caso precedentemente decidido con carácter definitivo, es decir, que ya haya sido resuelto. Este mismo principio es sostenido en la vía judicial, según lo dispuesto por los artículos 272 y 273 del Código de Procedimiento Civil, de lo cual se concluye que la materia que ya haya sido objeto de un pronunciamiento anterior no puede ser objeto de una nueva decisión:

‘Ningún Juez podrá volver a decidir la controversia ya decidida por una Sentencia, a menos que haya recurso contra ella o que la ley expresamente lo permita’. (Artículo 272 del Código de Procedimiento Civil).

Por todo lo expuesto este Despacho después de analizar el contenido de sus escritos, concluye que Usted agotó tanto la vía administrativa como la jurisdiccional razón por lo cual este Ministerio no tiene materia sobre la cual decidir.

(...)”.

II

ALEGATOS DE LA PARTE RECURRENTE

En fecha 26 de octubre de 1999, el ciudadano Virgilio Elías Velásquez Estrada, asistido por el abogado Israel Payares, interpuso el recurso contencioso administrativo de anulación antes descrito. Fundamentó su pretensión de nulidad, argumentando lo siguiente:

En primer lugar señaló, que prestó servicios al Estado venezolano por un período de 31 años, discriminados de la siguiente manera: 27 años y 5 meses en la Corporación Venezolana de Fomento y 3 años y 3 meses en el Instituto Agrario Nacional.

Seguidamente, expuso que en fecha 4 de agosto de 1988, fue jubilado de oficio y retirado del servicio activo, según consta del Oficio N° 1610 del 22 de agosto de 1988, emanado de la Gerencia de Recursos Humanos del Instituto Agrario Nacional. Que en virtud de la decisión de jubilarlo de oficio, dirigió una carta al Presidente del mencionado Instituto, en la cual solicitó se dejara sin efecto la jubilación otorgada; carta de la cual no recibió respuesta alguna. En el mismo orden de ideas indicó que en la notificación que se le hiciera del acto jubilatorio, no se indicaron las razones de orden físico o mental que justificaran la jubilación de oficio.

Continuó narrando el recurrente, que en el oficio mediante el cual se le notificó de la referida jubilación, únicamente se indicó los años de servicios que había prestado a la administración, a saber 31 años, pero no se señaló la edad que tenía para el momento de

otorgarme la jubilación, es decir, 59 años, por lo que, al tener la edad antes referida no había nacido su derecho a la jubilación.

Seguidamente, indicó que estando el acto administrativo mediante el cual se acordó su jubilación de oficio afectado de nulidad absoluta, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, procedía su revisión en cualquier momento, bien sea de oficio o a instancia de partes.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la ley antes señalada, en fecha 05 de octubre de 1998 solicitó al Instituto Agrario Nacional, la revisión del acto jubilatorio, a los fines de que se reconociera su nulidad absoluta, se le reincorporara al cargo que desempeñaba y se le cancelaran el diferencial de las remuneraciones dejadas de percibir.

Continuó narrando, que el Instituto Agrario Nacional, mediante Oficio de fecha 23 de febrero de 1999 negó la revisión del acto jubilatorio, por lo cual interpuso el respectivo recurso jerárquico contra dicha negativa de revisión ante el Ministro de Agricultura y Cría, el cual a su vez declaró que en el presente caso no había materia sobre la cual decidir.

De la misma manera, señaló el recurrente que para el otorgamiento del cuestionado acto jubilatorio no se siguieron los procedimientos y canales regulares previstos en la ley, es decir, no se esperó la revisión del acto y posterior conformación por parte de la Oficina Central de Personal; no se le notificó de la apertura del procedimiento de oficio; no había cancelado el número mínimo de cotizaciones para tener derecho a la jubilación; y, no había alcanzado la edad requerida por la ley para ser jubilado, el acto fue dictado sin motivación alguna y con vicios de desviación de poder, con el agravante de que las normas que regulan la jubilación de los funcionarios públicos son de estricto cumplimiento por ser las mismas de orden público, violándose en consecuencia las normas contenidas en los artículos 12, 48, 73 y 74 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, 3 y 11 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios y Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, 9 y 10 del Reglamento de la Ley del Estatuto de Jubilaciones, 10 ordinal 1º, 4 numeral 3 y 17 y 51 de la Ley de Carrera Administrativa.

Punto seguido expuso, que la autoridad administrativa al decidir jubilarlo de oficio, así como al negarse dejar sin efecto dicha decisión, violó sus derechos constitucionales a la igualdad, al trabajo, y a la defensa y al debido proceso, establecidos en los artículos 61, 68 y 84 de la Constitución de 1961. Igualmente, señaló que con la jubilación de oficio se le causó un daño patrimonial, por lo que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 206 de la Constitución de 1961 y 1185 del Código Civil, dicho daño debe ser reparado por la Administración.

Añadió a lo anterior, “(...) que detrás del beneficio de la jubilación se escondió el interés personal de la máxima autoridad del Instituto de removerme y separarme del cargo por causa de rivalidades originadas por un informe financiero del Instituto Agrario Nacional que en uso de mis atribuciones redacté (...)”, y debido “al problema originado por el informe (...) me vi obligado so pena de remoción del cargo a solicitar la jubilación, lo cual hice con fecha 1-8-88 bajo la condición que se tramitara a partir del 3-9-88 (...), pero antes de esa fecha la dejé sin efecto el 16-8-88 (...). En consecuencia (...) la cuestionada resolución debe tenerse como una jubilación de oficio tal como se desprende de la notificación que se me hizo en oficio N° 1610 del 22-8-88, la cual me negué a (sic) firmarla por la injusticia que se estaba cometiendo contra mi persona al poner al descubierto manejos fraudulentos con dineros del Estado”.

Asimismo, por lo que respecta a la Resolución dictada por el Ministro de Agricultura y Cría, indicó el impugnante, que la misma infringe lo dispuesto en el artículo 18 ordinal 5 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, toda vez, que no realizó el “(...) resumen del recurso jerárquico interpuesto”.

Por lo que respecta al señalamiento, por parte de la Resolución dictada por el referido Ministro, de que en el caso planteado existe cosa juzgada, señaló el recurrente que el objeto del recurso jerárquico fue “la negativa del Instituto Agrario Nacional de revisar y declarar la nulidad absoluta de un acto administrativo dictado por el mismo Organismo que ha lesionado mis derechos constitucionales, asunto sobre el cual no existe sentencia judicial alguna, y que la Ley faculta expresamente a la Administración para que en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, revisar y reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella (...)”.

Concluyó el recurrente, que el acto recurrido (...) *es nulo en razón a que el recurso jerárquico interpuesto no fue contra el acto primitivo, sino contra la negativa del Instituto Agrario Nacional de revisar y declarar la nulidad absoluta de un acto administrativo dictado por el mismo organismo*” y *“la jubilación de oficio es nula absolutamente por ser producto de una desviación de poder, ya que para el momento de su otorgamiento no tenía derecho a ella, y haberse ejecutado incumpliendo formalidades esenciales para su validez, todo lo cual se hizo con la intención de excluirme del servicio activo al que tengo derecho, lesionando con ello mi derecho constitucional al trabajo”*.

III

DEL ESCRITO DE INFORMES PRESENTADO POR LA PARTE RECURRENTE

En el escrito de informes presentado en fecha 19 de septiembre de 2000, por el ciudadano Virgilio Elías Velásquez Estrada, actuando en su condición de parte recurrente, asistido por el abogado Agustín Iglesias Villar, ratificó en toda y cada una de sus partes las denuncias formuladas en su escrito libelar.

IV

DEL ESCRITO DE INFORMES PRESENTADO POR EL SUSTITUTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

En el escrito presentado por el abogado Ramón Mota Baez, inscrito en el Inpreabogado bajo el N° 6.700, actuando en su condición de sustituto del Procurador General de la República señaló lo siguiente:

Como primer punto indicó que contrario a lo señalado por el recurrente en su escrito libelar, relativo a que fue jubilado de oficio, tal afirmación es incierta, toda vez, que consta en la comunicación de fecha 1° de agosto de 1988, enviada por el recurrente al Presidente del Instituto Agrario Nacional (folio 21 del expediente) donde expresa su voluntad de que le sea concedido el beneficio de la jubilación, por cuanto, reunía los requisitos necesarios para ello.

Añadió el sustituto del Procurador General de la República, que en sentencias de fechas 14 de noviembre de 1989 y 11 de abril de 1996, dictadas por el Tribunal de la Carrera Administrativa y por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo,

respectivamente, se realizó una revisión del acto mediante el cual se le otorgó la jubilación al recurrente, llegándose a la conclusión que el mismo se encontraba ajustado a derecho.

Por lo que respecta a la violación del artículo 18 ordinal 5° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en el que supuestamente incurrió el Ministro de Agricultura y Cría, al dictar el acto de fecha 30 de abril de 1999, ya que -a decir del recurrente- el mencionado acto no contiene un resumen del “recurso jerárquico” interpuesto, indicó el sustituto del representante de la República, que tal denuncia resulta improcedente, toda vez, que *“de la simple lectura de la resolución cuestionada (...) se puede constatar que la misma se encuentra más que suficientemente motivada (...)”*, ya que de conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Sala Político-Administrativa, *‘(...) lo sucinto no significa la inexistencia de motivación del acto administrativo, pues aún cuando esta no sea muy extensa, basta con que sea suficiente para que los destinatarios del acto conozcan las razones que causaron la actuación de la Administración’*.

Por último, en lo que respecta a la facultad de revisión de los actos administrativos viciados de nulidad absoluta, que reconoce el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a la Administración, señaló el sustituto del Procurador General de la República, que tal potestad *“no está condicionada, ni tiene restricción, al punto que no exige su ejercicio el que exista una sentencia de un órgano jurisdiccional que se haya pronunciado sobre la validez del acto cuya nulidad se solicita. No obstante, el artículo 19 ejusdem, expresa taxativamente cuales son los vicios que afectan de nulidad absoluta al acto administrativo (...)”*, siendo ello así, al no haber denunciado el recurrente ningún vicio de nulidad absoluta en que supuestamente pudo haber incurrido el acto primigenio, mediante el cual se le otorgó la jubilación, no podía la Administración volver sobre dicho acto, si el requerimiento de revisión no estaba fundamentado en alguno de los presupuestos establecidos en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Es por ello, que el Ministro de Agricultura y Cría no tenía otra alternativa que declarar que en el recurso jerárquico interpuesto, no tenía materia sobre la cual decidir.

V

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala pronunciarse sobre el fondo del asunto sometido a su conocimiento, y al respecto observa lo siguiente:

Señala el recurrente, que en fecha 5 de octubre de 1998, solicitó al Presidente del Instituto Agrario Nacional, revisar el acto administrativo de fecha 22 de agosto de 1998, mediante el cual se acordó -a decir del recurrente- jubilarlo de oficio de la Administración. Tal solicitud la realizó en virtud de lo establecido en la norma prevista en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por considerar que el mencionado acto jubilatorio estaba viciado de nulidad absoluta. Ante dicha solicitud, el Presidente del mencionado Instituto se negó a revisar el acto administrativo de jubilación.

Vista la negativa por parte del Presidente del Instituto Agrario Nacional, en fecha 18 de marzo de 1999, el recurrente interpuso recurso jerárquico por ante el Ministro de Agricultura y Cría, el cual fue resuelto el 30 de abril de 1999, señalando la máxima autoridad administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría, que en el presente recurso no había materia sobre la cual decidir, toda vez, que *“(...) la cosa juzgada administrativa es una consecuencia directa de la firmeza del acto, según lo cual el acto cuando ya no se puede impugnar, y el particular no puede reclamar contra el, adquiere fuerza de cosa juzgada y es irrevocable”*.

Contra dicho acto el ciudadano Virgilio Elías Velásquez Estrada interpuso ante este Máximo Tribunal, recurso de nulidad por considerar que la negativa de revisar el acto jubilatorio, viola lo establecido en el artículo 18 ordinal 5° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por no contener la expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieran sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes y, además, por haber transgredido lo establecido en el artículo 83 *eiusdem*, el cual señala que la Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de los interesados, revisar y reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella.

Ante tales denuncias, considera esta Sala necesario previo pronunciamiento sobre el fondo del asunto sometido a su conocimiento, realizar una serie de consideraciones relativas a la revisión de oficio de los actos administrativos, que se encuentren definitivamente firmes en la instancia administrativa, y el principio de autotutela administrativa y en tal sentido observa:

Tanto la revisión en cualquier momento, sea de oficio o a instancia de parte de los actos administrativos viciados de nulidad absoluta, como la firmeza de los actos administrativos, se encuentran establecidos en las normas previstas en los artículos 82 y 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los cuales establecen lo que se transcribe a continuación:

“Artículo 82.- Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico.

Artículo 83.- La administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella”.

Por lo que respecta a la mencionada firmeza de los actos administrativos en sede administrativa y a la revisión de oficio contenida en los artículos transcritos, observa esta Sala, que la firmeza de los actos administrativos en sede administrativa, se debe diferenciar de la cosa juzgada judicial, en tanto y cuanto, a la primera se le vincula con el acto administrativo definitivo no sujeto a revisión ordinaria en sede administrativa (ya sea porque el acto causó estado al agotarse la vía administrativa, pero está sujeto a la impugnación judicial; o porque adquirió firmeza al no ser impugnado); mientras que el segundo, la cosa juzgada judicial, se refiere a la imposibilidad o impedimento para el juez de volver a decidir sobre hechos ya decididos, cuando los sujetos, el objeto y el título sean los mismos (artículos 272 y 273 del Código de Procedimiento Civil, que diferencian la cosa juzgada formal de la material).

Precisado lo anterior, se observa que los actos administrativos que adolezcan de vicios de nulidad absoluta y que no sean declarativos de derechos a favor de los particulares, una vez que adquieren firmeza, por haberse intentado los recursos administrativos contemplados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los cuales garantizan el derecho a la defensa de los justiciables, o por haber vencidos los lapsos para su impugnación tanto en vía administrativa como en vía judicial, pueden ser revocados por la Administración en cualquier momento, sea bien de oficio o a instancia de parte.

En lo que respecta a la potestad de autotutela de la Administración, se debe señalar que una de sus manifestaciones más importantes es la potestad revocatoria, que no es más que la posibilidad de poder revisar y corregir sus actuaciones administrativas y, en consecuencia, la facultad para extinguir sus actos administrativos en vía administrativa.

Esta potestad se encuentra regulada, en primer lugar, en la norma prevista en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos antes transcrito, en el sentido de que los actos administrativos pueden ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, sea por la misma autoridad que dictó el acto o su superior jerarca, siempre y cuando no originaren derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular.

Por otro lado, la potestad declaratoria de nulidad que está prevista en el artículo 83 *eiusdem*, autoriza a la Administración para que en cualquier momento, de oficio o a instancia del particular, reconozca la nulidad absoluta de los actos por ella dictados.

Así las cosas, observa esta Sala que si bien la norma antes referida consagra la posibilidad de la Administración de revisar en cualquier momento de oficio o incluso a solicitud de particulares los actos por ella dictados, esa facultad debe ejercerse siempre y cuando se detecte alguno de los vicios de nulidad absoluta señalado taxativamente en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En este orden de ideas, en sentencia de la Sala Político-Administrativa de la entonces Corte Suprema de Justicia, del 26 de julio de 1984 (Caso: *Despacho Los Teques, C.A. vs. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Renovables*), se estableció que:

“(...) Así también, desde hace bastante tiempo reconoció la jurisprudencia de esta Corte la existencia de la llamada potestad de autotutela de la Administración Pública, según la cual pueden y deben

los órganos competentes que la integran revocar de oficio, en cualquier momento, aquellos actos suyos contrarios a derecho y que se encuentren afectados de nulidad absoluta; sin perjuicio de que también pueden hacerlo con respecto a aquellos actos suyos viciados de nulidad relativa que no hayan dado lugar a derechos adquiridos. Tal potestad ha sido reconocida como un atributo inherente a la Administración y no como un “sucedáneo” de la potestad jurisdiccional. En tal sentido, merece ser citada la sentencia de esta Sala del 2-11-67, en la cual se dictaminó que “(...) la facultad de la autoridad administrativa para actuar en tal sentido está contenida en el principio de la autotutela de la Administración Pública, que da a ésta poderes de revocar y modificar los actos administrativos que, a su juicio, afecten el mérito o legalidad de los casos por ellos contemplados (...)”.

De la sentencia transcrita, se colige en primer lugar, que la estabilidad de los actos administrativos se traduce siempre en una necesidad de esencia finalista para el ordenamiento jurídico, tanto para la eficacia del acto como para la seguridad jurídica de los particulares y, en segundo lugar, que puede y debe la Administración declarar la nulidad de oficio en cualquier momento, de aquellos actos suyos contrarios a derecho y que se encuentren afectados de nulidad absoluta; sin perjuicio de que también pueden hacerlo con respecto a aquellos actos suyos viciados de nulidad relativa que no hayan dado lugar a derechos adquiridos.

Así mismo, en sentencia de la Sala Político-Administrativa de fecha 14 de mayo de 1.985 (Caso: *Freddy Martín Rojas Pérez vs. UNELLEZ*), se señaló que:

“(...) La materia de la potestad revocatoria de la Administración Pública, su alcance y límites, ha sido objeto de abundante estudio por parte de la doctrina nacional y extranjera y analizada, en múltiples ocasiones, en la jurisdicción de este Supremo Tribunal. Ambas reconocen, como principio general de extinción de los actos administrativos, que la Administración tiene la posibilidad de privar de efectos a los actos administrativos bien sea de oficio o a instancia de parte y señalan, como fundamento de esa potestad, razones de legitimidad cuando el acto adolece de algún vicio o defecto que le impide tener plena validez y eficacia, y razones de oportunidad cuando se trata de actos reguladores, ya que es lógico y conveniente que la Administración pueda amoldar su actividad a las transformaciones y mutaciones de la realidad, adoptando en un determinado momento las medidas que estime más apropiadas para el interés público”.

Ahora bien, en virtud de las consideraciones expuestas, resulta forzoso para esta Sala concluir que la potestad revocatoria de la Administración se limita a los actos no creadores o declarativos de derechos a favor del particular, ya que, si trata de actos creadores o declarativos de derechos, una vez firmes, los mismos no podrán ser revocados en perjuicio de sus destinatarios por la Administración. Esta podrá declarar la nulidad sólo por razones de ilegalidad, esto es, si el acto está viciado de nulidad absoluta y si el mismo ha causado estado, es decir, que contra el se hayan interpuesto todos los recursos administrativos a que hubiere lugar, o que no interponiéndose dichos recursos, hayan

vencidos los lapsos para impugnar el mismo, independientemente de que el particular considere que se le han violado derechos.

Con fundamento en lo antes expuesto, observa esta Sala, que la Administración al dictar el acto recurrido, señaló que no *“tenía materia sobre la cual decidir”*, por cuanto consideró que el recurrente había agotado tanto la vía administrativa como la jurisdiccional, es decir, que el acto que pretendía atacar el accionante a través del recurso jerárquico, había adquirido *“fuerza de cosa juzgada y es irrevocable”*.

Ante tal negativa por parte de la Administración de revisar el acto mediante el cual se jubiló de oficio al ciudadano Virgilio Velásquez, debe señalar esta Sala que si bien es cierto, que la Administración está obligada a pronunciarse en cualquier momento, ya sea a instancia de parte o aún de oficio sobre la revisión de cualquier acto administrativo viciado de nulidad absoluta, tal y como lo establece el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, premisa esta que representa una situación excepcional, referente a la estabilidad de los actos administrativos, no es menos cierto, que debe tenerse como excepción a este principio, el hecho que exista cosa juzgada judicial, la cual está referida a la imposibilidad o impedimento para el juez de volver a decidir sobre hechos ya decididos, cuando los sujetos, el objeto y el título sean los mismos, extendiéndose este impedimento del juez, a los órganos de la Administración, (artículo 272 y 273 del Código de Procedimiento Civil, que diferencian la cosa juzgada formal de la material). Con base en lo anterior, esta Sala considera pertinente traer a colación las normas antes señaladas, las cuales disponen lo siguiente:

“Artículo 272.- Ningún Juez podrá volver a decidir la controversia ya decidida por una sentencia, a menos que haya recurso contra ella o que la ley expresamente lo permita”.

“Artículo 273.- La sentencia definitivamente firme es ley de las partes en los límites de la controversia decidida y es vinculante en todo proceso futuro”.

Ahora bien, se observa que en el caso de autos, consta a los folios 134 al 135 del expediente, que en fecha 14 de septiembre de 1989, el Tribunal de la Carrera Administrativa dictó sentencia mediante la cual declaró sin lugar la querrela interpuesta por

el hoy recurrente ciudadano Virgilio Elías Velásquez Estrada, querrela ésta, que tenía como objeto principal, la declaratoria de nulidad del acto jubilatorio notificado mediante Oficio N° 1610 de fecha 22 de agosto de 1988. Igualmente, consta en autos (folios 138 al 160), fallo dictado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en fecha 11 de abril de 1996, referido a la apelación interpuesta contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa, en el cual, declaró sin lugar la querrela interpuesta.

De conformidad con lo antes expuesto, estima esta Sala, que contra el acto administrativo de fecha 22 de agosto de 1988, mediante el cual se notificó al ciudadano Virgilio Elías Velásquez Estrada, del acto jubilatorio que le afectó, no cabía recurso alguno, ni siquiera la potestad extraordinaria de autotutela de la Administración dispuesta en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por existir sobre el mencionado acto administrativo pronunciamiento por parte de los órganos jurisdiccionales competentes, lo cual, conlleva a afirmar que sobre dicho asunto, existe cosa juzgada judicial, la cual no admitía ni admite ningún tipo de pronunciamiento al respecto, ni por los órganos de la Administración, ni por los órganos jurisdiccionales. Así se decide.

Por las razones de hecho y de derecho expuestas, concluye este Sala que el acto administrativo recurrido en autos, dictado por el Ministro de Agricultura y Cría, mediante el cual declaró que no había materia sobre la cual decidir en el recurso jerárquico interpuesto el 18 de marzo de 1999, contra la negativa del Instituto Agrario Nacional de revisar y declarar la nulidad absoluta del acto administrativo dictado en fecha 4 de agosto de 1988, a través del cual se jubiló de oficio al hoy recurrente del cargo que como Jefe de División de Finanzas desempeñaba en el mencionado Instituto, se encuentra ajustado a derecho, toda vez, que la Administración no podía emitir ningún pronunciamiento al respecto, por existir en el caso sometido a su consideración, cosa juzgada judicial, tal y como se indicó anteriormente. Así se decide.

VI

DECISIÓN

En virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, este Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara SIN LUGAR el recurso contencioso

administrativo de anulación interpuesto en fecha 26 de octubre de 1999, por el ciudadano Virgilio Elías Velásquez Estrada, asistido por el abogado Israel Payares, contra el acto administrativo de efectos particulares contenido en la Resolución N° 1703, emanada del Ministerio de Agricultura y Cría (hoy Ministerio de la Producción y el Comercio), en fecha 30 de abril de 1999, mediante la cual se declaró que no había materia sobre la cual decidir en el recurso jerárquico interpuesto el 18 de marzo de 1999, contra la negativa del Instituto Agrario Nacional de revisar y declarar la nulidad absoluta del acto administrativo dictado en fecha 4 de agosto de 1988, a través del cual se le jubiló de oficio del cargo que como Jefe de División de Finanzas desempeñaba en el mencionado Instituto.

Publíquese, regístrese y notifíquese. Archívese el expediente y devuélvase el expediente administrativo.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas a los catorce (14) días del mes de junio de dos mil uno (2001). Años: 191° de la Independencia y 142° de la Federación.

El Presidente,

LEVIS IGNACIO ZERPA

El Vicepresidente-Ponente,

HADEL MOSTAFÁ PAOLINI

Magistrada,

YOLANDA JAIMES GUERRERO

La Secretaria,

ANAÍS MEJÍA CALZADILLA

Exp. Nro. 16568

HMP/

Sent. N° 01107

En diecinueve (19) de junio del año dos mil uno, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 01107.